A. DUFOURNY

PRINCIPES QUI, EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE, PRÉSIDENT A L'ÉTABLISSEMENT DES VOIES NAVIGABLES ET A LEUR GESTION EN BELGIQUE ET A L'ÉTRANGER.

Annales des Travaux Publics de Belgique,
Fascicule nº 2, Avril 1913

BRUXELLES. — GOEMAERE,
IMPRIMEUR DU ROI, ÉDITEUR

PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA
Legato Anselmi
OA. - b. -
1099

LES

VOIES NAVIGABLES

ÉTABLISSEMENT ET GESTION

PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA

A. DUFOURNY

PRINCIPES QUI, EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE, PRÉSIDENT A L'ÉTABLISSEMENT DES VOIES NAVIGABLES ET A LEUR GESTION EN BELGIQUE ET A L'ÉTRANGER.

Annales des Travaux Publics de Belgique,
Fascicule no 2, Avril 1913

BRUXELLES. — GOEMAERE,
IMPRIMEUR DU ROI, ÉDITEUR

PRINCIPES

QUI EN MATIÈRE FINANCIÈRE ET ADMINISTRATIVE

PRÉSIDENT A L'ÉTABLISSEMENT DES

VOIES NAVIGABLES

ET A LEUR GESTION

EN BELGIQUE ET A L'ÉTRANGER

La jurisprudence en matière de construction, d'amélioration et de gestion des voies navigables a beaucoup varié dans le cours de ces dernières années chez nous et dans les pays voisins.

Il peut être intéressant de jeter un coup d'œil rapide sur ce qui a été fait en Belgique d'abord, et à l'étranger ensuite.

De multiples courants se sont établis dans les idées et naturellement les plus extrêmes se sont fortement accusés.

C'est tout d'abord l'État que l'on est tenté de mettre en cause ; c'est vers lui que l'on veut accumuler toutes les charges, toutes les dépenses ; l'État souverain, ordonnateur de toutes choses, le dieu État, capable, semble-t-il, à première vue, de tout faire, de tout entreprendre, de réaliser sans restriction, sans mesure et sans le concours de personne, sous les sections et les profils les plus larges, des canaux d'intérêt général, d'intérêt local et d'intérêt particulier. On aime à se représenter cet être collectif, l'État, comme disposant d'un pactole, de ressources indéfinies et inépuisables; alors qu'au contraire l'État, malgré son nom abstrait, ne jouit d'aucune vertu financière magique, et constitue dans son entité un être éminemment concret et à puissance limitée.

L'État c'est nous, ce sont les contribuables, disposant de revenus et d'impôts restreints et ne pouvant, à peine de succomber rapidement, se voir grever de charges trop lourdes, vu la multiplicité de celles-ci.

C'est donc se faire une illusion dangereuse que de croire que le budget général puisse suffire à *tout*. Et n'est-il pas, dès lors, équitable

de demander aux usagers des voies navigables, qui d'ailleurs sont en nombre relativement limité, une partie tout au moins des sommes nécessaires aux travaux de navigation, plutôt que d'en faire porter la charge intégrale à l'ensemble des contribuables?

C'est très joli, dit M. Maurice Ajam (1), de donner des transports à bon marché, mais si l'on reprend sous forme d'impôts aux contribuables ce que l'on donne par ailleurs aux transports et à ceux qui en bénéficient, on ne voit pas en quoi le public gagne quelque chose. Le résultat d'une pareille méthode est de répartir d'une manière bizarre ou injuste les générosités de l'État. Tantôt c'est une catégorie de citoyens qui est avantagée, tantôt c'est une autre. Mais l'ensemble du public est maltraité. A la longue, d'ailleurs, il arrive ceci, que l'État n'obtient aucune reconnaissance des riverains de canaux privilégiés, mais qu'il s'attire la haine irréductible des contribuables lors de l'appel de nouveaux impôts.

Un autre courant d'idées, le courant opposé à celui dont nous venons de parler, conduit l'État à n'être *rien*, à se débarrasser par voie de concession, de remises aux autorités provinciales ou communales, et de création de syndicats, de toutes les charges relatives au réseau de la navigation.

BELGIQUE

C'est ce courant qui prévalut en Belgique au temps des Hollandais.

Un arrêté du roi Guillaume, du 17 décembre 1819, fit remise aux États provinciaux de toutes les voies navigables des Pays-Bas; et cet arrêté, dans ses considérants, s'énonce comme suit :

« Considérant qu'il est entièrement dans l'intérêt des habitants des » provinces de notre Royaume que nous remettions et confions la direc- » tion spéciale et immédiate des travaux publics de toutes les voies » navigables, ainsi que le soin de pourvoir aux dépenses qu'ils entraî- » nent, aux États des provinces, lesquels trouveront, dans le zèle qui » les anime pour le bien de leurs administrés, tous les moyens néces- » saires pour effectuer cette gestion d'une manière plus économique et » surveiller de plus près et d'une manière plus efficace les travaux de » leur province, que s'ils restaient confiés aux soins de l'administration » centrale...

. . . . . .

» Nous remettons et confions par la présente aux États des pro- » vinces..., etc... »

(1) V. Rapport au Congrès des Travaux Publics 1912, à Paris.

C'était alors en Belgique l'époque de la décentralisation complète. L'État, en matière de gestion des voies navigables, n'était donc plus *rien*.

Évidemment, entre ces deux termes extrêmes, tout et rien, peuvent s'établir de nombreuses modalités, et l'on conçoit aisément la quantité de combinaisons pouvant être imaginées entre l'État se substituant à tout le monde, grevé de toutes les charges, et l'État répartissant celles-ci entièrement sur les autres, et ne s'en réservant aucune.

En 1830, l'État belge n'avait donc à gérer que quelques kilomètres de voies navigables, comprenant notamment les estuaires maritimes. Les provinces et les communes supportaient pour ainsi dire l'entièreté de la gestion du réseau hydraulique.

Bientôt, des réclamations se firent jour. Des demandes de reprises de plus en plus nombreuses arrivèrent au Département des Travaux Publics ou furent adressées au Roi et au Parlement. Les influences politiques aidant, usant de tout leur poids et de toute leur action, l'on vit chaque année, à chaque budget, le réseau de l'État s'accroître de manière à atteindre son maximum, c'est-à-dire la presque entièreté du réseau, en 1890.

Voici, d'après « l'Album du développement progressif du réseau des voies navigables de 1830 à 1890 », comment se fit la progression :

	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890
	Klm.	Klm.	Klm.	Klm.	Klm.	Klm.	Klm.
Réseau de l'État. . .	156	808	1180	1421	1633	1736	1768
— des provinces.	1034	550	281	158	146	119	108
— des communes.	111	111	111	94	94	93	93
— concédé. . .	317	238	246	246	246	74	110

La Province, qui administrait 1,034 kilomètres de voies navigables en 1830, s'en est presque entièrement affranchie en 1890, et en a reporté toute la charge sur l'État.

Une loi, l'une des dernières, portant la date du 24 mai 1882, alla jusqu'à « assimiler aux rivières navigables » des rivières qui ne le sont point : la Haine et la Senne. Il semble difficile de faire davantage,

A dater de 1890, une réaction se produisit. L'État, écrasé sous la charge qui lui était dévolue, et sous les charges nouvelles qu'on vou-

lait lui imposer, s'est retourné vers les provinces, les communes et les intéressés en général.

Une notion, restée plus ou moins dans l'ombre durant des années, se fait jour et est mise en pleine lumière, éclairée par les nécessités financières, à savoir : que le réseau des canaux de grande voirie, de ceux pouvant rivaliser comme voies de transport avec le réseau des chemins de fer, est en Belgique ultra limité, et tout au plus de 630 kilomètres. Ce réseau ne peut évidemment être comparé à celui de la voirie routière qui est peut-être soixante-dix fois plus développé et présente ainsi un caractère absolu d'intérêt général. Il ne saurait non plus être comparé au réseau des chemins de fer qui est beaucoup plus étendu, qui est donc plus d'intérêt général, et qui se différencie complètement du réseau des canaux par le fait qu'il paie l'intérêt de son capital et qu'il le rémunère à un taux relativement élevé, alors que le capital « canal » est abandonné à fonds perdus et rémunère même rarement les simples dépenses de personnel et d'entretien.

Ces vérités sont devenues élémentaires, mais elles sont bonnes à rappeler, et c'est à leur lumière, qu'en Belgique et dans les pays voisins on fut amené à se demander si, en équité, les intérêts locaux et les intérêts particuliers qui réclament la construction de canaux, ou d'une façon plus générale, si les services rendus aux usagers des voies navigables, usagers dont le nombre est limité, ne justifient pas l'intervention pécuniaire de tous ces intéressés, c'est-à-dire de tous ceux qui profitent des sacrifices faits par la généralité. Sans doute vaudrait-il mieux, au point de vue de l'intérêt particulier de ces usagers, c'est-à-dire des industriels riverains des voies navigables, que les ressources générales du budget de l'État pussent toujours subvenir à toutes les dépenses d'amélioration et d'extension du réseau. Si, d'ailleurs, le budget de l'État pouvait continuer à être alimenté, à faible intérêt, par l'emprunt, la nécessité serait moins pressante de recourir aux intéressés directs et de leur demander une contribution aux travaux de canalisation qu'ils sollicitent. Mais, dans tous les pays, les émissions récemment faites démontrent que la source de l'emprunt national ne coule pas indéfiniment et à plein débit, et que sa puissance est mesurée et limitée.

C'est pour cette raison, et déjà préoccupé de ce souci, qu'en 1895, dans l'exposé des motifs du budget des recettes et des dépenses extraordinaires portant la date du 10 juin et déposé en séance du 12 juin de la Chambre, le Gouvernement (page 14) déclarait :

« Qu'une pratique constante veut que l'intervention des villes intéressées soit réclamée chaque fois qu'il est procédé à des travaux que

n'exige pas impérieusement le régime naturel des voies navigables ».

Et, à la page 17 :

« En 1888, le Gouvernement avait annoncé à la Législature son intention de créer aux frais de l'État le port de Bruges et sa voie d'accès moyennant la participation financière de la province et de la ville, cette dernière ayant à sa charge non seulement les installations maritimes locales, mais encore une intervention dans le coût du canal. Le Gouvernement estime que la coopération de l'initiative privée est nécessaire dans pareille entreprise ».

Ce sont les mêmes raisons que le Gouvernement fait valoir dans le dit exposé des motifs, pour réclamer l'intervention des villes d'Ostende, de Gand, d'Anvers et de Bruxelles dans l'exécution des travaux de navigation instamment réclamés par elles et compris dans la loi de 1895 prérappelée.

C'est grâce au concours des intéressés que les grands travaux prévus en 1895 ont pu être menés à bonne fin.

Dans son ensemble, l'effort produit pour la réalisation du réseau des voies navigables se traduit, de 1830 à 1911, par une dépense de 436,370,000 francs, prélevée sur les crédits de l'État (1).

En ce qui concerne les ports, les sommes dépensées avec le concours de l'État et des villes se trouvent résumées au tableau ci-après pour les années comprises entre 1830 et 1908.

DÉSIGNATION DES PORTS.	SOMMES DÉPENSÉES PAR	
	l'État. 1830-1911.	les Villes. 1830-1907.
Anvers.	200.921.317	80.000.000
Blankenberghe	4 743.000	»
Bruxelles	(en voie de construction).	
Gand (canal)	72.915.458	19.189.300
Heyst (Zeebrugge) Bruges et Canal . . .	49.970.723	»
Nieuport	4.361.298	»
Ostende	48.465.209	10.778.300

(1) Extrait de la situation générale du Trésor public au 1er janvier 1912. Chambre des Représentants, nº 108, séance du 5 mars 1912.

Nous allons voir que le principe de l'intervention des intéressés a prévalu, dans le cours de ces dernières années, d'une façon beaucoup plus nette encore chez nos voisins qu'en Belgique.

FRANCE.

Durant la période de 1871 à 1878, les travaux de navigation entraînèrent une dépense de 241,646,000 francs, que l'État prit tout entière à sa charge (1), mais à laquelle il ne put faire face qu'en recourant au système des avances par les intéressés, fournissant une somme de 146,000,000 de francs.

Le programme Freycinet, approuvé en 1878 par le Parlement français, reçut son exécution de 1878 à 1901, et le total des dépenses faites et mises à la charge de l'État fut de 1,211,501,053 francs.

L'effort produit avait été énorme, et en soumettant à la Législature un nouveau programme de travaux complétant le précédent, le Ministre des Travaux Publics, Pierre Baudin, dans son exposé des motifs rédigé le 1er mars 1901 disait :

« Les charges de l'État ont dû être allégées en imposant comme con-
» dition essentielle aux travaux la participation des intéressés. Il a
» paru qu'il serait fait une équitable appréciation des circonstances
» en fixant *à la moitié le chiffre de la contribution demandée.* Deux
» moyens seront d'ailleurs mis à la disposition des intéressés, s'ils en
» font la demande, pour se récupérer de leurs dépenses : en premier
» lieu, des péages seront institués par application du principe qui a
» toujours été admis pour les ports maritimes et que la loi du 5 juillet
» 1910, relative à l'achèvement du canal de la Marne à la Saône, a
» adopté pour les canaux neufs En second lieu, il pourra être fait sur
» les canaux concession aux intéressés (Chambres de commerce, com-
» munes, départements, etc.), du service de halage dont le profit leur
» serait attribué jusqu'à concurrence de l'amortissement ».

Pour la perception des péages, les marchandises étaient réparties en neuf groupes, et ceux-ci en trois catégories, payant les tarifs indiqués ci-dessous :

1re *catégorie :* Marchandises pondéreuses : six millimes par tonne et par kilomètre ;
2e — Machines, produits agricoles : dix millimes ;
3e — Marchandises en lots de moins de 5 tonnes : douze millimes.

(1) Voir page 2, Exposé des motifs du projet de loi tendant à compléter l'outillage national. Document n° 2226, Chambre des Députés, session 1901.

La solution de la question des voies et moyens d'exécution établie en 1901 comme il vient d'être dit, fut confirmée par le Ministre des Travaux Publics, le 2 avril 1908, lors de la création de la *Commission des voies navigables constituée pour l'étude des voies à construire ou à améliorer.*

Une jurisprudence, disait le Ministre, s'est nettement établie depuis la promulgation de la loi du 22 décembre 1903 : « l'Etat n'entreprendra » plus guère de grands travaux de navigation, s'il ne peut compter de » la part des intéressés sur une contribution fixée généralement à la » moitié de la dépense ».

Et le Ministre des Finances, dans une lettre adressée à la Commission, le 12 février, rappelle que :

« Suivant la règle tutélaire qui a été proclamée lors de la discus- » sion, au Sénat, de la loi de 1903, les nouveaux canaux ne peuvent » être construits qu'autant que les intéressés s'engagent à prendre à » leur charge la moitié de la dépense. Ce système a tout d'abord » l'avantage de fournir un criterium pour distinguer les ouvrages » d'une utilité incontestable. Si aucune contribution n'était exigée, » l'État serait, sans aucun doute, assailli de nombreuses demandes et » il lui serait parfois difficile de discerner les plus urgentes.

» La mesure de l'intérêt pour une région sera donnée par le con- » cours lui-même que cette région apportera à l'État (1).

» D'autre part, si le pays tout entier peut retirer un bénéfice de la » construction d'un canal, ce bénéfice paraît en principe suffisamment » payé par la participation de l'ensemble de la nation à la moitié de la » dépense ».

La Commission française s'est associée de tout point aux observations du Ministre des Finances, et elle a recherché les dispositions à prendre pour arriver à obtenir le concours des intéressés en créant des syndicats des voies navigables, des Chambres de navigation.

I. — *Syndicat des Chambres de commerce.* — La première pensée a été de fédérer les Chambres de commerce intéressées à la construction d'une voie déterminée, et de leur confier la formation du capital de concours de l'exploitation partielle de la voie. Le rôle de ces chambres aurait été triple :

1° Éclairer l'administration par ses avis sur les besoins de ceux qui font usage des voies de son réseau;

2° Établir et administrer un outillage public d'exploitation;

3° Contriber aux dépenses d'extension et d'amélioration du réseau par des avances.

(1) Voir page 326. Chambre des Députés 1901, n° 2599.

La Chambre des Députés a voté un projet de loi conçu dans ce sens, mais le Sénat n'a pas suivi et ce sont des lois d'espèces qui ont statué dans chaque cas particulier (Canal du Nord, de Marseille au Rhône) sur les voies et moyens.

II. — Une deuxième méthode préconisée et étudiée en vue de la construction rapide de nouvelles voies navigables réside encore dans la création de syndicats de navigation; les voies à construire seraient concédées à ceux-ci et selon ce qui a été fait en France pour le réseau de chemins de fer, l'État garantirait un minimum d'intérêt. De la sorte, les emprunts seraient couverts.

Après étude, le Gouvernement a repoussé ce système en faisant observer la différence essentielle existant entre les chemins de fer et canaux, attendu que les chemins de fer paient et les canaux pas.

Pour les chemins de fer, « les Compagnies doivent faire à peu près » leurs frais dans un avenir plus ou moins éloigné; la garantie ne » constitue donc qu'une simple avance remboursable sur les bénéfices » des années suivantes.

» Pour les canaux, au contraire, il est manifeste que les sociétés » concessionnaires n'encaisseront pas des recettes suffisantes pour » couvrir les dépenses y compris les charges des emprunts (1) ».

III. — La concession à des groupes financiers, autres que les syndicats administratifs, trouvera toujours des amateurs s'il y a garantie d'intérêts. Mais il est fort à craindre que ce système ne serve plutôt à des émissions de papier qu'à des opérations d'ordre économique.

IV. — Des concessions sans garantie d'intérêts ne pourraient aboutir que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles là où le trafic prévu paraît devoir être considérable.

Au point de vue théorique, dit la Commission française de 1908, « il paraîtrait peu rationnel de concéder à des particuliers de grandes » lignes de navigation à un moment où l'État est sur le point d'avoir » racheté toutes les concessions antérieures de voies navigables ». Au » point de vue pratique, cette solution doit également être repoussée, » puisque aucune demande de concession n'est parvenue à l'État ».

V. — La seule et unique manière de réaliser le réseau des voies nouvelles consiste donc, d'après la Commission de 1908, *dans l'exécution directe des travaux par l'État*, avec le concours des intéressés, ceux-ci étant admis à récupérer leurs avances au moyen de péages.

Telles sont les conclusions admises à la suite des études ordonnées en 1908, par le Ministre des Travaux publics.

(1) Voir p. 150, Rapport de la Commission des voies navigables, 2 avril 1908.

Le Ministre actuel, Jean Dupuy, a remis la question à l'étude en instituant, le 12 septembre 1912, une Commission « chargée d'étudier » et de proposer les combinaisons financières propres à assurer la » rapide exécution des grands travaux de navigation intérieure et ma- » ritime dont l'utilité aura été reconnue ».

Dans la pensée du Ministre, il ne « paraît ni possible ni pratique de » fixer d'avance, par une sorte de loi-programme, des conditions iden- » tiques pour la réalisation de toutes les entreprises nouvelles. La vraie » méthode consiste à étudier une à une chacune de ces entreprises et » à lui appliquer le mode d'exploitation et de participation financière » qui lui conviendra le mieux ».

L'examen de ces questions a été réservé à une Commission composée de membres du Parlement, de hauts fonctionnaires et des représentants des associations ayant pour objet l'étude des questions générales de transport.

Chose étonnante et utile à signaler, le Ministre français a cru que « la Commission ne devait pas comprendre de représentants des régions » intéressées à l'exécution des travaux, afin de juger chaque espèce en » toute impartialité (1). »

La Commission a pour mission essentielle d'étudier et de proposer, sur le vu des engagements qu'elle aura réussi à obtenir des intéressés, les combinaisons financières propres à assurer la réalisation rapide des grands travaux de navigation dont l'utilité aura été reconnue.

Le Congrès national (IV[e]) des Travaux Publics français, tenu à Paris, du 18 au 20 novembre 1912, a conclu sur cette question dans les termes suivants :

Régime de l'outillage national. — Considérant la nécessité absolue de développer notre outillage national dans le plus court délai, de façon à le mettre à hauteur des exigences mondiales ;

Considérant que, pour obtenir ce résultat, il est impossible de compter sur les ressources du budget, lesquelles permettent à peine l'achèvement des travaux actuellement en cours ou précédemment votés ;

Considérant qu'il n'est généralement pas fait appel en France à l'initiative privée pour l'exécution des travaux d'utilité publique ; que cependant notre épargne dispose de ressources assez considérables, dont on ne s'est que trop servi pour aider à la création et à l'amélioration de l'outillage d'un grand nombre de pays étrangers ;

(1) Voir lettre du Ministre Jean Dupuy, 12 septembre 1912, page 1115, A. P. C., 1912, VI, Novembre-décembre.

Le Congrès émet le vœu :

1° Que notre outillage soit rapidement mis à hauteur des exigences de la concurrence mondiale ;

2° Que, pour faciliter la réalisation de ce programme dans le délai le plus rapproché, l'État :

a) Évite d'augmenter la dette publique ;

b) Ne se serve du système de l'exploitation directe que dans des circonstances exceptionnelles ;

c) Fasse appel à l'initiative privée, tant pour la construction que pour la contribution financière nécessaire ;

3° Que pour l'exploitation on utilise :

a) Soit le système de la régie intéressée ou ses modalités ;

b) Soit la création d'organismes autonomes ayant la personnalité civile ;

c) Soit le système de la concession à des établissements publics, des sociétés privées ou des particuliers.

ALLEMAGNE.

La loi du 1er avril 1905 relative à la construction et à l'aménagement des voies navigables en Allemagne, prévoit l'établissement de canaux, la normalisation de fleuves et la canalisation de rivières pour un total de dépenses de 418,381,750 francs.

Voies et moyens. — Cette loi dispose également au sujet des voies et moyens pour faire face aux dépenses précitées et met à la charge des provinces et des communes intéressées : 1° la garantie absolue pour l'État contre toute perte à provenir du chef de l'exploitation et de l'entretien des voies à créer ou à transformer ; 2° l'amortissement du capital dépensé pour le premier établissement.

Le montant des dépenses pour chacune des voies est fixé par la loi.

Les provinces et les communes intéressées sont donc tenues légalement de supporter la différence entre le produit des péages sur la navigation et des autres recettes inhérentes à chacune des voies, et le montant des frais d'administration de celles-ci fixés par la loi comme il vient d'être dit.

Les provinces et les communes s'engagent, en outre, à payer à l'État :

a) Pendant les quinze premières années suivant la mise en service de la voie navigable, une rente de 3 p c. du tiers du capital engagé et mentionné dans la loi ;

b) A partir de la seizième année, une rente de 3 1/2 p. c. de ce capital, dont 1/2 p. c. à effectuer à son amortissement.

Péages. — Les frais occasionnés par le premier établissement sont, en partie, compensés par le produit des péages.

Sur 2,700 kilomètres de voies navigables pourvues de péages en 1890, 2,055 kilomètres appartenaient à la Prusse.

Le produit des péages étant destiné à couvrir les dépenses de premier établissement, *les tarifs doivent nécessairement être spéciaux à chaque voie, car les dépenses kilométriques ne sont pas partout les mêmes.*

Sur le Mitteland Kanal en cours d'exécution, les projets supposent qu'il sera nécessaire d'établir deux sortes de tarifs : celui de la section Ouest du Rhin à l'Ems sera le plus élevé, à cause des frais considérables que nécessiteront les travaux. Dans les deux cas, les marchandises seront divisées en trois classes, correspondant, par leur nature, aux marchandises comprises dans les tarifs spéciaux I, II, III, des transports par voie ferrée. Le péage serait par tonne-kilométrique respectivement de 2 pf., 1.5 pf., 1 pf. pour le tarif de la section Ouest; de 1 pf., 0 75 pf., 0.50 pf. pour le tarif de la section Est (1).

Tout à l'inverse des idées d'uniformisation des droits de navigation préconisés en Belgique, l'Allemagne différencie ses péages et les proportionne au coût d'exécution des travaux et à la nature des marchandises.

La loi du 1er décembre 1911, mise en vigueur le 24 décembre 1911 et relative aux taxes et péages à prélever sur les voies navigables, confirme en réalité les dispositions de la loi du 1er avril 1905.

Les marchandises sont divisées en cinq classes. Les péages varient avec la grandeur du trafic sur les diverses sections de voies considérées et sont fixés au maximum à 0.02, 0.04, 0.06, 0.08 et 0.1 pfennig par tonne kilométrique. Ils peuvent être augmentés en cas de nécessité, mais seulement s'il y a majorité des deux tiers des voix dans les Comités appelés à administrer les fonds à consacrer aux travaux d'amélioration. Pour élever les péages au double, ou à plus du double de leur valeur, une loi de l'Empire doit intervenir.

AMÉRIQUE.

En Amérique comme en Angleterre, le principe, la règle, est de laisser l'État fédéral en dehors de toute entreprise de canaux.

La Constitution, qui date de février 1861, stipule même :

(1) Voir Chambre des députés français, n° 2599, 1901, pages 323-325.

« Qu'aucune clause dans la Constitution ne sera jamais considérée » comme pouvant autoriser le Gouvernement à voter des subsides » pour des améliorations visant exclusivement le commerce, excepté » la fourniture et la construction des phares, balises, bouées et autres » aides à la navigation sur les côtes, l'enlèvement des obstacles au » trafic fluvial (1). »

Elle stipule, en outre :

« Que dans tous les cas la navigation qui profitera de ces travaux » devra payer les droits nécessaires pour couvrir les frais. »

Avant 1861, de nombreux canaux furent construits par des sociétés, et d'autres par divers États fédérés.

Le Gouvernement fédéral accordait des subventions, et celles-ci étaient puisées dans un fonds spécial, commun à tout le pays et obtenu au moyen d'une retenue de 5 p. c. sur le produit de la vente des terrains domaniaux.

De 1825 à 1852, le Gouvernement fédéral souscrivit, par autorisation du Congrès, pour 2,285,000 dollars de subventions accordées aux différentes compagnies privées de canaux.

Ces compagnies s'étaient constituées sous le bénéfice de contrats de concessions les autorisant à prélever des taxes sur la navigation.

A l'heure présente, tous les canaux construits sous l'empire de ces concessions se trouvent dans un état des plus précaires. Beaucoup ont disparu, les autres végètent, et fort peu d'entre eux rapportent encore des dividendes. Les canaux les plus importants ont été achetés par les compagnies de chemins de fer concurrentes. Celles-ci continuent à les exploiter; elles paient les dividendes des capitaux engagés, en comblant, par les bénéfices du chemin de fer, les déficits de la navigation (2).

Le Gouvernement, de son côté, s'est occupé de l'amélioration des rivières. Depuis 1802, il a consacré à cet objet la somme considérable de 366 millions de dollars. Les subventions qu'il a consenties sur le fonds commun des canaux, s'est élevé en tout à 40 millions de dollars.

Au point de vue des transports, les sacrifices faits pour l'amélioration fluviale ont été sans résultats. C'est ainsi que le Gouvernement a dépensé 121 millions de dollars pour le Mississipi, et depuis 1885 le trafic a été constamment en déclinant sur cette rivière, malgré l'augmentation de son mouillage. La raison en est dans la concurrence

(1) Voir page 79, *Report of the National Waterways Commission* Senate, Document n° 469.

(2) Voir Rapport William Connor, page 25, *Congrès de Philadelphie*, 1912.

des chemins de fer, le manque d'organisation de la navigation, le défaut de son outillage et la trop faible capacité de ses moyens de transport.

En 1880, le trafic total était de 1,038 350 tonnes; il était tombé à 18,325 tonnes en 1910. Les recettes et le tonnage ont diminué durant cette période de 90 p. c.

Sur le Missouri et la Red River, des sacrifices analogues à ceux faits pour le Mississipi, ont conduit à des résultats tout aussi négatifs.

Il en a été de même pour le « Illinois et Mississipi canal » entrepris par le Gouvernement au prix de 7 millions et demi de dollars, par dérogation à l'article précité de la Constitution, et dont le trafic total en dépasse pas 25,000 tonnes (1).

Tout au contraire, les canaux latéraux construits dans la région des lacs, aux Saint-Marys Falls, aux Moines Rapids et Muscle Shoals ont donné d'excellents résultats en permettant aux bateaux à grande dimensions d'entrer en concurrence avec le chemin de fer.

Dans le cours de ces dernières années, l'État de New-York, par amendement à la Constitution, a été autorisé à voter 101 millons de dollars pour le « Barge Canal » entreprise dont le résultat est bien problématique.

De même, l'État d'Illinois a été autorisé à émettre pour 20 millions de dollars d'obligations en vue de réunir les Grands Lacs au golfe du Mexique.

En résumé, les canaux des États-Unis sont de trois espèces : ceux dus à l'initiative privée et dont fort peu subsistent et paient leurs frais; ceux construits par les différents États de la Fédération et quelques-uns, très rares, formant exception à la règle, réalisés aux frais du Gouvernement fédéral en vertu de lois spéciales dérogeant à la Constitution.

ANGLETERRE.

L'Angleterre est, par excellence, le pays de l'initiative privée. Les canaux et chemins de fer sont construits par des compagnies sans intervention pécuniaire de l'État.

Le réseau des voies navigables se subdivise comme suit :

Canaux	1,927	milles.
Rivières canalisées.	1,312	—
Rivières à l'état libre y compris les estuaires	812	—

(1) Voir page 508 et suivantes, *Report of the National Waterways Commission.*

Tous les canaux, à une exception près, le canal de Manchester, ont été construits avant 1840.

Jusque là, grâce à des taxes très onéreuses, les canaux donnaient un rendement financier considérable et s'accaparaient de tous les transports à distance (1). Mais leur état de prospérité décrut avec une vitesse des plus rapide sitôt l'arrivée des chemins de fer. Et l'on vit, en quelques années, les Compagnies concessionnaires de canaux jeter un cri d'alarme, et demander leur rachat ou leur transformation en chemin de fer; aussi, avant la fin de 1845, le tiers de toute l'étendue des canaux était aux mains des compagnie de chemins de fer; et plusieurs voies étaient laissées à l'abandon (2). Ce fut un désastre. Les compagnies de chemins de fer abandonnèrent tout naturellement les canaux à leur triste sort et maintinrent des droits de navigation exorbitants de façon à transférer le maximum possible de trafic à la voie ferrée.

Aussi, dit M. Deking Dura, dans son étude sur les péages (v. p. 2), les droits de navigation sur les canaux anglais sont-ils plus élevés que partout ailleurs.

Les péages sur les canaux des compagnies concessionnaires de chemins de fer sont plus élevés que sur les canaux des autres corporations publiques.

Ces droits élevés, d'une part, et le fait, d'autre part, que les canaux dépendent de multiples autorités et sont construits sous des gabarits entièrement différents, ont réduit les canaux à un état de pénurie extrême.

Voyant cette situation lamentable, le Gouvernement a institué, en 1906, une Commission composée de sommités anglaises, pour faire une enquête approfondie de la question en Angleterre et à l'étranger. Cette Commission vient de publier un très volumineux travail divisé en quinze parties. Elle conclut : 1° à l'institution d'un Conseil supérieur des voies navigables; 2° à la création d'un réseau de voies navigables formé de quatre artères principales et aménagées suivant un gabarit uniforme; 3° au rachat des voies nécessaires à cet effet; 4° à l'intervention et au concours des centres intéressés; 5° à quelques réductions de péages (3).

Disons, en terminant, un mot du canal de Manchester. Ce canal a

(1) Voir volume VII, *Royal Commission on the Canals agd Inland Navigation*, page 4.

(2) Voir page 478 *National Waterways Commission*.

(3) Voir Rapport J. A. Saner, *Congrès de Philadelphie*, pages 22 et 23.

été construit par une société qui, après les instances les plus vives auprès du Parlement, fut autorisée par les lois de 1886 et 1890, à émettre pour 262 millions de francs d'obligations. Ce capital fut insuffisant et, pour achever l'œuvre entreprise, les villes de Manchester et de Salford furent autorisées, par la loi, à faire à la Compagnie une avance de 75 millions de francs au taux de 4 1/2 p. c. avec hypothèque sur l'actif de la Société et rang de priorité après les porteurs d'obligations (1).

AUTRICHE.

La loi du 11 juin 1901 tend à établir :

1° Un canal du Danube à l'Oder;

2° Un canal du Danube à la Moldau, y compris la canalisation cette dernière rivière, entre Budweiso et Prague;

3° Un canal du canal Danube-Oder à l'Elbe supérieure;

4° Une jonction navigable entre le canal Danube-Oder, d'une part, la Vistule et le Dniester, d'autre part.

On créerait ainsi, au prix d'une dépense à évaluée 750 millions de couronnes, 1600 kilomètres de nouvelles voies navigables.

Ces voies sont à exécuter par l'État à la condition que les royaumes et pays intéressés de l'Empire (qui doivent également faire intervenir les sous-intéressés dans les dépenses), ainsi que les villes de Vienne et de Prague, interviennent dans le coût des travaux avec une participation convenable.

Pour assurer cette intervention, le Gouvernement de l'Empire doit entamer des négociations avec les Gouvernements des dits royaumes et pays, et avec les dites villes.

Ces négociations doivent être conduites sur la base des devis estimatifs qui ont été dressés pour les travaux.

Les sommes à prélever sur le budget de l'Empire et le mode d'intervention des intéressés appelés à concourir à l'œuvre dans les divers pays et royaumes (arrondissements, communes et autres) sont fixés par la Législature.

Ce concours peut être apporté sous forme de capital une fois versé ou d'annuités, ou encore sous forme de travaux, par l'exécution de projets partiels prévus au programme d'ensemble (ports, quais, chenaux d'accès, etc.), par la cession de terrains, le désistement de droits, la fourniture de matériaux ou tout autre mode de coopération dans les travaux.

(1) Voir Rapport des délégués français, *Congrès de Manchester*, page 301.

L'administration des voies navigables nouvelles et la perception des péages sont laissés aux soins de l'État.

Le montant des dépenses non couvertes par les contributions des pays, communes et autres intéressés, sera obtenu par voie d'emprunt à 4 °|₀ au maximum d'intérêt, amortissable en 90 années.

Le Gouvernement est autorisé à utiliser le produit de cet emprunt, jusqu'à concurrence de 250 millions de couronnes, pendant la période 1904-1912.

ITALIE

L'Italie ne possède pas un réseau moderne de canaux intérieurs (1). Son réseau hydraulique actuel est constitué par les grands fleuves laissés à l'état naturel.

Dans le cours de ces vingt dernières années, le Gouvernement a procédé à l'étude approfondie des voies navigables et en a confié l'examen à une Commission qui a visité tous les pays d'Europe. Cette Commission a tracé le réseau à réaliser, déterminé le profil-type des canaux, ainsi que les dimensions des écluses, et fixé l'emplacement et l'outillage des ports.

Le réseau des canaux projeté atteint un développement de 500 kilomètres. En vue de la réalisation de ce projet, une loi est récemment intervenue portant la date du 2 janvier 1910.

Elle divise les fleuves, lacs et canaux en quatre classes :

1° Les voies ayant un caractère militaire constituent la première classe ;

2° Celles qui forment des lignes de navigation favorisant le trafic d'un vaste territoire et aboutissant aux ports maritimes sont rangés dans la deuxième classe.

3. Les voies qui favorisent le trafic des centres industriels ou agricoles sont inscrits dans la 3e classe ;

4. Toutes les autres voies appartiennent à la 4e classe.

Les premières sont construites et entretenues par l'État.

Les deuxièmes sont construites et entretenues de même, mais les provinces et les communes intéressées interviennent à concurrence des 2/5 de la dépense de premier établissement.

Les voies reprises au n° 3 sont exécutées par des consortiums obligatoirement constitués par la loi, et formés des provinces et des communes intéressées, avec une quote-part des 2/5 des frais de premier établissement à charge de l'État.

(1) Voir rapport Sanjust di Teulada, Congrès de Philadelphie, 1912.

Enfin les canaux de quatrième classe sont exécutés par des consortiums, mais, ceux-ci volontaires et non obligatoires, des intéressés. Ils peuvent aussi être réalisés par des particuliers ou des sociétés privées.

La loi du 2 janvier 1910, dans son chapitre III, prévoit : 1° un concours obligatoire sous forme de taxes prélevées à charge des propriétaires des fonds limitrophes aux voies à construire ; 2° des taxes de mouillage dans les ports ; 3°) des taxes de halage et de passage aux écluses, élévateurs ou plans inclinés ; 4° (art. 19) des droits de navigation par tonne kilométrique et ayant un caractère d'essai.

L'article 20 de la loi dispose comme suit :

« La constitution de sociétés entre les provinces, les communes et » les particuliers, sous forme de sociétés commerciales, est autorisée » dans le but d'avancer les fonds nécessaires pour les nouvelles voies » de navigation. »

Les actes constitutifs et les statuts de ces sociétés sont approuvés par décret royal.

Enfin l'article 24 prévoit que :

« L'aménagement, la construction et l'entretien des travaux, ainsi » que l'installation et l'exploitation des moyens nécessaires à la navi- » gation, peuvent faire l'objet d'une concession avec droit exclusif » pour le concessionnaire de prélever les taxes autorisées par le cha- » pitre 3 prémentionné.

» En cas d'insuffisance de revenu, le concessionnaire peut recevoir » une subvention annuelle à charge de l'État et des autres intéressés » dans les proportions de leurs interventions respectives dans les frais » de premier établissement. »

PAYS-BAS.

Les Pays-Bas occupent dans le monde une situation exceptionnelle. Ils n'ont été créés et ne subsistent que par une lutte incessante contre la mer et les rivières ; des provinces entières ont été arrachées pour ainsi dire aux flots. Aussi les rivières ont-elles une importance exceptionnelle et de tout premier ordre en Néerlande : le Rhin, le Wahal, l'Ysel, la Lek, la Meuse, la Merwede, avec tous leurs affluents, l'Escaut et les bras de mer des îles de la Hollande et de la Zélande (1).

Ces rivières, causes de dangers et de dévastations, ont été endiguées, creusées, normalisées et converties en sources de trafic et de richesses.

(1) Voir Conrad, *Congrès de la Haye*, 1894, compte rendu, page 32.

Les canaux, très nombreux, ont une longueur totale de 3,200 kilomètres; ils sont, pour la plupart, de grandes rigoles d'évacuation ou d'irrigation, administrées par les provinces, les communes, des sociétés concessionnaires et des polders; ils servent à la petite navigation et complètent le réseau de la voirie routière. Sept canaux sont seuls aménagés pour la grande navigation.

En parlant des voies navigables de la Belgique, la présente note a signalé que le Roi Guillaume, par un arrêté de 1819, avait fait remise du réseau presque entier des voies navigables aux provinces et aux communes. La situation créée par cet arrêté fut maintenue jusqu'en 1844, mais à partir de cette date les grandes rivières revinrent successivement à l'État, et l'on voit le budget annuel croître rapidement (1) :

1844. . . .	298,500	florins.
185.. . . .	632,854	—
1864. . . .	2,042,755	—
1874 . . .	2,466,600	—
1884 . . .	3,447,260	—
1894. . . .	3,504,625	—

Dans la dernière décade, la dépense fléchit par suite de l'achèvement des travaux et de la mise en état de nombreux cours d'eau.

L'État n'a pris qu'une faible part à la construction des canaux. C'est l'ensemble des intéressés qui a fourni le capital de premier établissement des canaux réalisés.

L'esprit d'association dans toutes les charges publiques est une des caractéristiques du peuple néerlandais qui a pour devise « viribus unitis »

En tout, de 1847 à 1896, les Pays-Bas ont vu leur réseau de canaux accru de 490 kilomètres de voies nouvelles. Celles-ci se trouvent énumérées et détaillées à la page 19 du *Mémorial des Ingénieurs néerlandais*, et l'on voit, d'autre part, mentionnées aux pages 105 et 106 de ce Mémorial pour quatre des provinces, celles du Nord, les parts d'intervention de l'État, des provinces, des communes et des intéressés. Le nombre de kilomètres construits dans ces provinces a été de 340 en en chiffre rond, et la dépense de 11,528 000 florins. Dans celle-ci, l'État est intervenu à concurrence de 2,900,000 florins, soit pour un quart environ du total.

Pour l'amélioration des canaux de navigation existants, la dépense a

(2) Voir pages 3 et 4, *Mémorial des Ingénieurs néerlandais*, 1847-1894.

été de 11,200,000 francs, dont 4,000,000 de francs à charge de l'État, tous subsides compris.

Le *Mémorial* ajoute que différentes compagnies furent fondées avant 1850 pour l'établissement de canaux, « ce qui prouve qu'en ce temps » on s'attendait à ce que la construction et l'exploitation d'un canal » pouvait être une affaire lucrative ou du moins rapportant des » intérêts. »

La désillusion fut grande, attendu que « l'intérêt du capital engagé » dans les entreprises de canaux ne s'est pas élevé, en moyenne, » au-dessus de 1 p. c., sans même tenir compte des frais de surveil- » lance et d'administration ».

Un mot, pour terminer, du canal d'Ymuiden et du Nieuw-Waterweg.

Le canal d'Ymuiden a été établi par une société concessionnaire, subventionnée par l'État et par la ville d'Amsterdam.

Six millions de florins furent versés par la ville d'Amsterdam,

Trois millions de florins souscrits par les actionnaires.

Seize millions de florins payés par l'État.

Les travaux furent repris en 1883 (1) pour la somme de 24 millions 500,000 florins par l'État, qui consacra encore 6 millions de florins à cette œuvre.

En 1879, l'agrandissement du canal fut décidé et la ville d'Amsterdam souscrivit 10 °/₀ de la dépense.

De 1883 à 1907, l'amélioration de la voie a entraîné une dépense de 18 millions de florins (2).

La nouvelle voie de Rotterdam à la mer a été réalisée aux frais de l'État et de la ville de Rotterdam. Celle-ci a contribué, suivant la nature des travaux, pour 10 et 20 °/₀ dans les dépenses (3).

CONCLUSIONS

L'exposé qui vient d'être fait, des données et renseignements recueillis en Belgique et à l'étranger, au sujet de la construction des canaux, semble amener aux conclusions suivantes :

1° Les constructions de canaux sont des entreprises aléatoires et

(1) Voir *Mémorial*, page 23.

(2) Voir p. 39, *Travaux hydrauliques dans les Pays-Bas* (Exposition de Bruxelles).

(3) Voir pages 1, 2 et 3, *Travaux hydrauliques dans les Pays-Bas* (Exposition de Bruxelles).

qui rémunèrent rarement les capitaux de premier établissement. Elles donnent lieu à de lourds sacrifices pécuniaires généralement répartis entre les divers intéressés;

2° En vue de réduire ces sacrifices, comme aussi de maintenir un juste équilibre entre les prix de transport par fer et par eau, des péages sont généralement perçus sur les canaux;

3° La construction ou l'aménagement des voies navigables se fait en général par l'État, et sous le contrôle de la Législature.

Bruxelles, février 1913.

AMM. PROV. DI TORINO
№ 15929
BIBLIOTECA
116250